Parte especial

Técnico de la Administración de la Seguridad Social

Tema 51: La relación jurídico-administrativa: concepto. Sujetos de la relación jurídico-administrativa. La personalidad jurídica de las administraciones públicas. La capacidad jurídica de las administraciones públicas y sus relaciones. Principios generales de las administraciones públicas.

Colección Temarios, 2020

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

https://skr.es/

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

CONTENIDO

1. LA RELACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA: CONCEPTO. SUJETOS DE LA RELACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA....3
1.1. Nacimiento, modificación y extinción de la relación jurídico-administrativa....3
1.2. Clases....4
1.3. Elementos....4
2. LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS ADMNINISTRACIONES PUBLICAS....5
2.1. Distinción entre personas jurídicas públicas y privadas....5
2.1.1. Personas jurídicas de Derecho público....5
2.1.2. Personas jurídicas de Derecho privado....5
2.2. Clasificación de las personas jurídicas públicas....5
2.2.1. Entes territoriales y no territoriales....6
2.2.2. Corporaciones y entes institucionales....6
2.2.3. Forma pública o privada de personificación....6
3. LA CAPACIDAD JURÍDICA DE LAS AAPP Y SUS RELACIONES....7
3.1. Las AAPP y sus relaciones....7
3.1.1. Principios generales....7
3.1.2. Deberes de colaboración y cooperación y sus respectivas técnicas de desarrollo....8
3.1.3. Órganos de cooperación....9
4. PRINCIPIOS GENERALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS....12

1. LA RELACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA: CONCEPTO. SUJETOS DE LA RELACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA

El ser humano desenvuelve su vida mediante una serie de relaciones con las cosas que le rodean y con los demás hombres. Estas relaciones se transforman en jurídicas en virtud del reconocimiento que les otorga el Derecho. **Jellinek** define la relación jurídica como «la relación establecida entre dos sujetos por lo menos, en virtud de la cual uno de ellos debe o puede hacer u omitir alguna cosa respecto de otro».

El **desarrollo de la actividad administrativa** se traduce en una serie de relaciones jurídicas entre la Administración Pública y los particulares o entre dos o más Administraciones Públicas, pero mientras que las relaciones de Derecho privado son de origen antiquísimo las relaciones de carácter público son de origen reciente y suponen el reconocimiento de la personalidad individual y la sumisión del Estado al Derecho por él creado.

Debemos aclarar que **no siempre que la Administración Pública entra en relación jurídica con los particulares adquiere dicha relación carácter jurídico-administrativo**. La Administración, en ocasiones, celebra contratos al igual que un particular cualquiera; así compra, vende y arrienda, según las normas del Derecho Civil. Las relaciones jurídicas nacidas de dichos actos tienen un carácter exclusivamente civil. Las relaciones propiamente administrativas son aquellas en que interviene la Administración como sujeto y se rigen por ese conjunto de normas especiales que constituyen el Derecho Administrativo.

1.1. Nacimiento, modificación y extinción de la relación jurídico-administrativa

- En cuanto al **nacimiento** hay que distinguir dos supuestos:

1. Ex lege. Cuando la relación surge directamente de la ley sin que la voluntad de la Administración intervenga en ese nacimiento.
2. Ex volúntate. Supuesto en el que la voluntad de la Administración es decisiva para la constitución de las relaciones.

- En cuanto a la **modificación** hay que distinguir entre modificación subjetiva y objetiva de la relación: la modificación subjetiva puede ser,

bien por parte de la Administración o bien por parte de los particulares y consiste en un cambio de sujetos. En principio las relaciones administrativas son personalísimas y no cabe la modificación subjetiva. Por lo que se refiere a las modificaciones objetivas, es decir, en la prestación, también excepcionalmente cabe la modificación de ésta.

- En cuanto a la **extinción** puede tener lugar por distintos supuestos:

1. Por desaparición de uno de los sujetos ya que las relaciones jurídico-administrativas son generalmente personalísimas.
2. La extinción puede también producirse por ley.
3. La forma normal es el cumplimiento de la obligación.
4. Una forma especial de extinción de las relaciones jurídico-administrativas es la renuncia. Desde el punto de vista de la Administración ésta no es libre de renunciar o no, porque ha de actuar siempre por el interés público. Los particulares poseen una autonomía de la voluntad que no tiene la Administración.

1.2. Clases

1. **En atención al sujeto**, cabe distinguir entre las relaciones jurídico-administrativas en las que los dos sujetos son públicos y aquellas en que uno es un ente público y otro un particular.
2. **Por su objeto**, se contraponen las que versan sobre una conducta y las que se refieren a una cosa.
3. **Por el contenido**, unas relaciones son simples y otras complejas. En las primeras, al derecho subjetivo de una parte corresponde exclusivamente un deber de la otra. En cambio, en las relaciones complejas las dos partes son titulares de derechos y se encuentran vinculadas por obligaciones.

1.3. Elementos

- El **elemento subjetivo** es doble: existe un sujeto activo y otro pasivo. El primero es el titular del derecho que la relación contiene; el segundo es el sujeto obligado en concreto a realizar la conducta encaminada a la satisfacción del mencionado derecho.

Entrena Cuesta, en relación con este punto concluye que:

- En toda relación jurídico-administrativa uno de los sujetos es la Administración, cuya situación no habrá de ser exclusiva ni necesariamente la de sujeto activo.
- El otro sujeto podrá ser un particular u otro ente público.

- Como los órganos no tienen personalidad (no son sujetos), las relaciones interorgánicas quedan al margen de la teoría de la relación jurídico-administrativa.

- El **objeto** de la relación jurídico-administrativa lo constituyen los actos humanos (desempeño de cargo por el funcionario, prestación del servicio militar…) o las cosas (el dominio público) en cuanto integrantes del bien jurídico tutelado por la norma.

- El **contenido** de la citada relación se descompone en una serie de derechos y obligaciones, que recaen sobre el objeto de aquélla y corresponde a los sujetos que en ella intervienen.
- La **relación social** que sirve de soporte a la relación jurídica adquiere esta naturaleza en cuanto es regulada por el Derecho Administrativo.

2. LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS ADMNINISTRACIONES PÚBLICAS

Castán sintetiza el concepto de la persona jurídica en dos notas, afirmando que, para que exista tal persona, es indispensable:

1. Que aparezca una entidad independiente de sus elementos componentes, incluso de los individuos humanos que la constituyen.
2. Que a esa entidad le sean reconocidos derechos u obligaciones que no sean derechos u obligaciones de los elementos o miembros que la integran.

2.1. Distinción entre personas jurídicas públicas y privadas

Una de las clasificaciones más importantes de las personas jurídicas es la que, atendiendo al fin que persiguen, distingue entre personas jurídicas de interés público y de interés privado; las primeras aspiran a conseguir la realización de fines generales; las segundas, a conseguir fines particulares.

2.1.1. Personas jurídicas de Derecho público

Son aquellas que participan, en todo o en parte, de la soberanía o potestad pública del Estado. Fundamentalmente se incluyen en este grupo: El Estado, las entidades públicas territoriales como el municipio, la provincia y las

CC.AA, así como las entidades públicas institucionales, como los Organismos Autónomos.

2.1.2. Personas jurídicas de Derecho privado

Son aquellas que no tienen participación alguna en las funciones y poderes estatales. A su vez, pueden ser:

1. De utilidad pública, si persiguen fines de interés general.
2. De interés particular, en caso contrario.

2.2. Clasificación de las personas jurídicas públicas

No existe una sola persona jurídica pública, sino múltiples. Sólo en un sentido figurado y abstracto puede hablarse de la Administración Pública, en singular; la realidad nos ofrece la existencia de una verdadera galaxia de Administraciones Públicas diversas y heterogéneas.

El Código Civil español no es posible encontrar un fundamento para diferenciar las especies de personas jurídico-públicas y se hace forzoso acudir a la legislación administrativa.

Podemos distinguir entre: 1) Entes territoriales y no territoriales; 2) Corporaciones y entes institucionales y 3) Forma pública o privada de personificación.

2.2.1. Entes territoriales y no territoriales

Alude al diverso papel que el territorio puede jugar en la configuración misma del ente. En los entes territoriales el territorio afecta esencialmente a la naturaleza de la entidad, en los no territoriales, el papel del territorio se reduciría al de simple ámbito para el ejercicio de las competencias que le han sido asignadas.

Las características de los entes territoriales las siguientes:

- El poder de los entes territoriales se extiende sobre la totalidad de la población existente en el territorio, incluidos los extranjeros. En cambio, los entes no territoriales actúan sus poderes en relación con determinados habitantes que se encuentran dentro del ámbito territorial al que se extiende su competencia.
- Los entes territoriales se caracterizan por la universalidad de sus fines, mientras que en los entes no territoriales la regla general es justamente la contraria, imperando el principio de especialidad.
- La universalidad de fines a que atienden los entes territoriales implica la atribución a los mismos de poderes públicos superiores: así el poder reglamentario, el tributario, el expropiatorio, etc.

2.2.2. Corporaciones y entes institucionales

La Corporación es un conjunto de personas, las cuales adoptan la condición formal de miembros; estos miembros son los que organizan el ente y además son los titulares de los intereses a los que el grupo va a servir, aunque se trate de sus intereses comunes y no particulares. En cambio, en los entes institucionales no existen propiamente miembros; las Instituciones son una creación de un fundador o «instituidor», que es el que se propone un fin a cumplir por el ente que se crea.

2.2.3. Forma pública o privada de personificación

Tradicionalmente los entes públicos han adoptado formas públicas de personificación. SI bien a día de hoy la Administración crea con normalidad instituciones bajo formas privadas de personificación. Ejemplo de ello serían las entidades públicas empresariales.

3. LA CAPACIDAD JURÍDICA DE LAS AAPP Y SUS RELACIONES

Basta concebir al Estado como **persona jurídica** para que pueda explicarse su aptitud para ser sujeto de relaciones jurídicas tanto públicas como privadas.

Capacidad de derecho público: La simple posibilidad de ser sujeto de derechos en una relación jurídico-administrativa no es rasgo distintivo de la personalidad estatal, pues también los particulares pueden desempeñar tal papel. Lo típico de la capacidad jurídica estatal es que se manifiesta en el ejercicio de las potestades de que la Administración pública está investida.

La capacidad jurídico-privada del Estado es aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones en este campo del Derecho. No tiene tampoco aquí sentido distinguir entre capacidad jurídica y capacidad de obrar. Lo que ocurre es que ciertas potestades jurídico-privadas le son de imposible atribución por su propia naturaleza (contraer matrimonio, hacer testamento). Tampoco tiene sentido hablar, en relación con el Estado, de circunstancias modificativas de su capacidad, como ocurre con los particulares (edad, enfermedad, etc.).

Respecto a la **capacidad jurídica de otras personas públicas**, debe distinguirse la capacidad de la entidades territoriales de la capacidad de las personas institucionales. Dada la amplitud de fines que se atribuye a las primeras, su capacidad jurídico-pública puede considerarse como genérica.

En cambio, las instituciones que surgen en atención a un fin determinado están dominadas por el llamado principio de la especialidad.

3.1. Las AAPP y sus relaciones

3.1.1. Principios generales

El título III de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, regula las relaciones interadministrativas. El artículo 140.1 de esta ley desarrolla los **principios generales de las relaciones interadministrativas:** Las diferentes Administraciones Públicas actúan y se relacionan con otras Administraciones y entidades u organismos vinculados o dependientes de éstas de acuerdo con los siguientes principios:

a) Lealtad institucional.

b) Adecuación al orden de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y en la normativa del régimen local.

c) Colaboración, entendido como el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes.

d) Cooperación, cuando dos o más Administraciones Publicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común.

e) Coordinación, en virtud del cual una Administración Pública tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común.

f) Eficiencia en la gestión de los recursos públicos, compartiendo el uso de recursos comunes, salvo que no resulte posible o se justifique en términos de su mejor aprovechamiento.

g) Responsabilidad de cada Administración Pública en el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos.

h) Garantía e igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes Administraciones.

i) Solidaridad interterritorial de acuerdo con la Constitución.

3.1.2. Deberes de colaboración y cooperación y sus respectivas técnicas de desarrollo

Deber de colaboración entre las Administraciones Públicas. Artículo 141.

Las Administraciones Públicas deberán:

a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.

b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.

c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias o que sea necesaria para que los ciudadanos puedan acceder de forma integral a la información relativa a una materia.

d) Prestar, en el ámbito propio, la asistencia que las otras Administraciones pudieran solicitar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

e) Cumplir con las obligaciones concretas derivadas del deber de colaboración y las restantes que se establezcan normativamente.

Las técnicas de colaboración (art. 142) son:

Las obligaciones que se derivan del deber de colaboración se harán efectivas a través de las siguientes técnicas:

a) El suministro de información, datos, documentos o medios probatorios que se hallen a disposición del organismo público o la entidad al que se dirige la solicitud y que la Administración solicitante precise disponer para el ejercicio de sus competencias.

b) La colaboración a fin de proporcionar la inclusión en un sistema integrado de información de las respectivas áreas personalizadas o carpetas ciudadanas, o determinadas funcionalidades de las mismas, de forma que el interesado pueda acceder a sus contenidos, notificaciones o funcionalidades mediante procedimientos seguros que garanticen la integridad y confidencialidad de los datos de carácter personal, independientemente de cuál haya sido el punto de acceso.

c) El desarrollo de la Plataforma Digital de Colaboración entre las Administraciones Públicas como instrumento destinado a facilitar las relaciones y el soporte electrónico de los órganos integrantes del sistema de Conferencias Sectoriales y en general de los órganos de cooperación, así como de otras de plataformas comunes para el intercambio de datos en el ámbito de todas las administraciones públicas.

d) La creación y mantenimiento de sistemas integrados de información administrativa con el fin de disponer de datos

actualizados, completos y permanentes referentes a los diferentes ámbitos de actividad administrativa en todo el territorio nacional.

e) El deber de asistencia y auxilio, para atender las solicitudes formuladas por otras Administraciones para el mejor ejercicio de sus competencias, en especial cuando los efectos de su actividad administrativa se extiendan fuera de su ámbito territorial.

f) Cualquier otra prevista en una Ley.

Cooperación entre Administraciones Públicas. Artículo 143.

Las Administraciones cooperarán al servicio del interés general y podrán acordar de manera voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias que mejor sirva a este principio.

Las técnicas de Cooperación (art 144) son:

a. La participación en órganos de cooperación, con el fin de deliberar y, en su caso, acordar medidas en materias sobre las que tengan competencias diferentes Administraciones Públicas.
b. La participación en órganos consultivos de otras Administraciones Públicas.
c. La participación de una Administración Pública en organismos públicos o entidades dependientes o vinculados a otra Administración diferente.
d. La prestación de medios materiales, económicos o personales a otras Administraciones Públicas.
e. La cooperación interadministrativa para la aplicación coordinada de la normativa reguladora de una determinada materia.
f. La emisión de informes no preceptivos con el fin de que las diferentes Administraciones expresen su criterio sobre propuestas o actuaciones que incidan en sus competencias.
g. Las actuaciones de cooperación en materia patrimonial, incluidos los cambios de titularidad y la cesión de bienes, previstas en la legislación patrimonial.

3.1.3. Órganos de cooperación

Conferencia de Presidentes. Artículo 146.

La Conferencia de Presidentes es un órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno de la Nación y los respectivos Gobiernos de las Comunidades Autónomas y está formada por el Presidente del Gobierno,

que la preside, y por los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

La Conferencia de Presidentes tiene por objeto la deliberación de asuntos y la adopción de acuerdos de interés para el Estado y las Comunidades Autónomas, estando asistida para la preparación de sus reuniones por un Comité preparatorio del que forman parte un Ministro del Gobierno, que lo preside, y un Consejero de cada Comunidad Autónoma.

Conferencias Sectoriales. Artículo 147**.**

La Conferencia Sectorial es un órgano de composición multilateral y ámbito sectorial determinado, que reúne, como Presidente, al miembro del Gobierno que, en representación de la Administración General del Estado, resulte competente por razón de la materia, y a los correspondientes miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Funciones de las Conferencias Sectoriales. Artículo 148.

Las Conferencias Sectoriales pueden ejercer funciones consultivas, decisorias o de coordinación orientadas a alcanzar acuerdos sobre materias comunes.

En particular, las Conferencias Sectoriales ejercerán, entre otras, las siguientes funciones:

a) Ser informadas sobre los anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos del Gobierno de la Nación o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas cuando afecten de manera directa al ámbito competencial de las otras Administraciones Públicas o cuando así esté previsto en la normativa sectorial aplicable, bien a través de su pleno o bien a través de la comisión o el grupo de trabajo mandatado al efecto.

b) Establecer planes específicos de cooperación entre Comunidades Autónomas en la materia sectorial correspondiente, procurando la supresión de duplicidades, y la consecución de una mejor eficiencia de los servicios públicos.

c) Intercambiar información sobre las actuaciones programadas por las distintas Administraciones Públicas, en ejercicio de sus competencias, y que puedan afectar a las otras Administraciones.

d) Establecer mecanismos de intercambio de información, especialmente de contenido estadístico.

e) Acordar la organización interna de la Conferencia Sectorial y de su método de trabajo.

Comisiones Sectoriales y Grupos de trabajo. Artículo 152.

La Comisión Sectorial es el órgano de trabajo y apoyo de carácter general de la Conferencia Sectorial, estando constituida por el Secretario de Estado u órgano superior de la Administración General del Estado designado al efecto por el Ministro correspondiente, que la presidirá, y un representante de cada Comunidad Autónoma, así como un representante de la Ciudad de Ceuta y de la Ciudad Melilla. El ejercicio de las funciones propias de la secretaría de la Comisión Sectorial corresponderá a un funcionario del Ministerio correspondiente.

Las Conferencias Sectoriales podrán crear Grupos de trabajo, de carácter permanente o temporal, formados por Directores Generales, Subdirectores Generales o equivalentes de las diferentes Administraciones Públicas que formen parte de dicha Conferencia, para llevar a cabo las tareas técnicas que les asigne la Conferencia Sectorial o la Comisión Sectorial. A estos grupos de trabajo podrán ser invitados expertos de reconocido prestigio en la materia a tratar.

Comisiones Bilaterales de Cooperación. Artículo 153.

Las Comisiones Bilaterales de Cooperación son órganos de cooperación de composición bilateral que reúnen, por un número igual de representantes, a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o representantes de la Ciudad de Ceuta o de la Ciudad de Melilla.

Las Comisiones Bilaterales de Cooperación ejercen funciones de consulta y adopción de acuerdos que tengan por objeto la mejora de la coordinación entre las respectivas Administraciones en asuntos que afecten de forma singular a la Comunidad Autónoma, a la Ciudad de Ceuta o a la Ciudad de Melilla.

Las decisiones adoptadas por las Comisiones Bilaterales de Cooperación revestirán la forma de Acuerdos y serán de obligado cumplimiento, cuando así se prevea expresamente, para las dos Administraciones que lo suscriban.

Comisiones Territoriales de Coordinación. Artículo 154.

Cuando la proximidad territorial o la concurrencia de funciones administrativas así lo requiera, podrán crearse Comisiones Territoriales de

Coordinación, de composición multilateral, entre Administraciones cuyos territorios sean coincidentes o limítrofes, para mejorar la coordinación de la prestación de servicios, prevenir duplicidades y mejorar la eficiencia y calidad de los servicios. En función de las Administraciones afectadas por razón de la materia, estas Comisiones podrán estar formadas por:

a) Representantes de la Administración General del Estado y representantes de las Entidades Locales.

b) Representantes de las Comunidades Autónomas y representantes de las Entidades locales.

c) Representantes de la Administración General del Estado, representantes de las Comunidades Autónomas y representantes de las Entidades Locales.

La decisiones adoptadas por las Comisiones Territoriales de Cooperación revestirán la forma de Acuerdos, que serán certificados en acta y serán de obligado cumplimiento para las Administraciones que lo suscriban.

4. PRINCIPIOS GENERALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El artículo **103 de la Constitución** Española recoge en su apartado primero los principios de actuación de las AAPP: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

Este precepto constitucional debe completarse con el **art. 3 LRJSP.**

Principios generales, art. 3 LRJSP:

Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios:

a) Servicio efectivo a los ciudadanos.

b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.

c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.

d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.

e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.

f) Responsabilidad por la gestión pública.

g) Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.

h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.

i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.

j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

k) Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

Las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, garantizarán la protección de los datos de carácter personal, y facilitarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados.

Bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes de las Entidades Locales, la actuación de la Administración Pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico.

Cada una de las Administraciones Públicas del artículo 2 actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única.